Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

34 031

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het regelen van de mogelijkheid een deel van het onderwijs te geven in de Engelse, Duitse of Franse taal

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 juni 2015

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de opmerkingen die zij in het verslag hebben gemaakt en voor de vragen die zij hebben gesteld.

Hieronder ga ik in op de vragen uit het verslag van de leden van de PvdA-, SP-, en CDA- fractie. Bij de beantwoording van de vragen van de commissie zal de volgorde worden aangehouden die zij zelf hanteert.

Inbreng van de PvdA-fractie

De leden van de fractie van de PvdA danken de Staatssecretaris voor de gegeven antwoorden. In hun nadere vragen willen zij zich vooral concentreren op de positie van leerlingen met een taalachterstand in het Nederlands.

De leden van de PvdA-fractie zijn het met de regering eens dat het belangrijk is dat er geen kansen blijven liggen. Zij steunen dan ook van harte de pilot tweetalig onderwijs, die in 2014 gestart is en tot 2019 doorloopt. Zou het niet verstandiger zijn om de resultaten van deze pilot af te wachten, zodat ook duidelijk is wat de effecten van tweetalig onderwijs in het primair onderwijs voor de ontwikkeling van de eerste taal?
De pilot tweetalig primair onderwijs die van 2014 tot 2019 loopt, gaat over een substantieel groter deel van het onderwijs in een vreemde taal dan met dit wetsvoorstel wordt beoogd, namelijk 30 tot 50 procent van de onderwijstijd in plaats van 15 procent zoals nu wordt voorgesteld.
Van 2010 tot 2012 is reeds geëxperimenteerd met het aanbieden van 15 procent van de onderwijstijd in een vreemde taal. Bij de evaluatie van dit experiment speelde de ontwikkeling van de eerste taal – het Nederlands – een belangrijke rol. Leerlingen die meededen aan het experiment scoorden voor wat betreft het Nederlands leeftijdsconform op woordenschattoetsen. Hoewel ze significant lager scoorden dan leerlingen in de controlegroepen, is dat verschil niet te verklaren door het feit dat ze Engels aangeboden kregen. Een mogelijke verklaring die wordt genoemd,

kst-34031-F
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

is het gegeven dat in de experimentele groep meer leerlingen met een andere thuis- of moedertaal zaten en waarvan het aannemelijk is dat zij een taalachterstand hebben. Zij scoorden lager dan de Nederlandstalige leerlingen, maar deze verschillen zijn niet significant. Het betrof in dit onderzoek slecht een klein aantal anderstalige leerlingen. De resultaten die bij deze groep zijn gemeten geven een indicatie voor het effect op de ontwikkeling van het Nederlands van het aanbieden van 15 procent van de onderwijstijd in een vreemde taal, maar er kunnen geen harde conclusies aan worden verbonden.[1]
De voorstudie bij de pilot tweetalig primair onderwijs onderschrijft dat er geen negatieve effecten te verwachten zijn voor de resultaten op de eerste taal. Deze literatuurstudie voorafgaand aan de start van de pilot heeft onder meer de resultaten van internationaal onderzoek in kaart gebracht ten aanzien van de effecten van tweetalig primair onderwijs op de eerste taal (L1). De Nederlandse onderzoekers concluderen: «... *dat tpo*[2] *geen nadelig effect heeft op de L1 ontwikkeling van leerlingen. Vaak is de L1 ontwikkeling gelijk voor tpo-leerlingen en leerlingen in regulier onderwijs en soms levert het volgen van tpo-onderwijs zelfs een voordeel op in de L1 ontwikkeling. Dit voordeel is vaak echter pas aan het eind van de basisschool waarneembaar, tot die tijd vertonen tpo-leerlingen soms een langzamere of vaak een gelijke ontwikkeling in de L1 als leerlingen in het regulier basisonderwijs.»*[3]
Ten aanzien van leerlingen met een anderstalige achtergrond wordt door de onderzoekers ook geconcludeerd dat er «*geen enkele reden [is] om NT2-leerlingen of leerlingen met een andere thuistaal (bijvoorbeeld in Friesland) uit te sluiten van deelname aan tpo.*»[4]
Ik vertrouw op de conclusies van deze onderzoekers, met specifieke expertise op het gebied van tweetalig onderwijs, en zie daarom geen aanleiding om de resultaten van de pilot tweetalig primair onderwijs af te wachten, alvorens de mogelijkheid te creëren om tot 15 procent van de onderwijstijd een andere voertaal toe te staan. Het onderzoek bij de pilot tweetalig primair onderwijs zal expliciet stilstaan bij de effecten van meer onderwijstijd in de vreemde taal op de ontwikkeling van de eerste taal en ook op diverse factoren die daarbij een rol spelen, zoals taalachtergrond van de leerlingen. Het effect op leerlingen met een andere thuistaal zal zoals toegezegd aan de Tweede Kamer ook onderzocht worden.[5] Alleen als de onderzoeksresultaten positief zijn ten aanzien van de vreemde taal en er geen significant negatief effect is op de ontwikkeling van het Nederlands, zal het percentage in de AMvB worden opgehoogd.

Kan de regering nog eens onderbouwen waarom zij meent dat aanvullende eisen voor leerkrachten in het tweetalig onderwijs in Nederland niet nodig zijn, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Ook de leden van de CDA-fractie stellen een soortgelijke vraag, namelijk waarom niet gekozen is voor een systeem waarbij een bevoegdheid wordt vereist van de docent in het spreken van de vreemde taal waarin hij of zij doceert in het primair onderwijs zoals bedoeld in dit wetsvoorstel.
Met tweetalig primair onderwijs wordt aangesloten bij de systematiek van tweetalig voortgezet onderwijs, waar geen aanvullende eisen voor leerkrachten zijn vastgesteld. Het voortgezet onderwijs heeft – onder begeleiding en coördinatie van EP-Nuffic – de afgelopen 25 jaar aangetoond dat het niet noodzakelijk is om wettelijke eisen vast te stellen om

---

[1] Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Utrecht, *Eindverslag Foreign Languages in Primary School Project*, Groningen, 2012.
[2] Gebruikte afkorting in het onderzoek voor «tweetalig primair onderwijs».
[3] Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Utrecht, *Voorstudie pilot tweetalig primair onderwijs*, Groningen: 2014, pag. 23.
[4] Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Utrecht, *Voorstudie pilot tweetalig primair onderwijs*, Groningen: 2014, pag. 39.
[5] Conform de motie van het lid Rog: Kamerstukken II, 2014/15, 34 031, nr. 14.

kwalitatief goed tweetalig onderwijs te kunnen geven. De scholen voor voortgezet onderwijs hebben namelijk zelf kwaliteitskaders ontwikkeld, inclusief eisen aan de vaardigheden van leerkrachten. Dit wordt kracht bijgezet door een goed opererend netwerk van de meer dan honderd tweetalige scholen in Nederland. Dit netwerk heeft bijvoorbeeld bijgedragen aan de ontwikkeling van vakken in de initiële lerarenopleidingen en nascholing voor leraren in tweetalig onderwijs.
Tweetalig onderwijs is zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs een ontwikkeling die van onderop plaatsvindt. Ik wil scholen in het primair onderwijs daarom ook zelf invulling laten geven aan deze nieuwe vorm van onderwijs. Op dit moment is er nog geen kwaliteitskader voor tweetalig primair onderwijs ontwikkeld, maar de scholen in de pilot tweetalig primair onderwijs werken hier met behulp van EP-Nuffic en de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) wel naartoe. Tijdens de looptijd van de pilot zal er ook veel aandacht zijn voor de benodigde vaardigheden en scholing voor leerkrachten. Er is voor het primair onderwijs wel al een standaard voor vroeg vreemdetalenonderwijs ontwikkeld, die als basis kan dienen.[6] Tevens rondt de SLO momenteel de ontwikkeling van een zelfevaluatie-instrument af, waarmee leraren kunnen nagaan in hoeverre ze over de benodigde vaardigheden beschikken om Engels als vak of om vroeg vreemdetalenonderwijs te geven. Gedurende de pilot tweetalig primair onderwijs wordt dit door de SLO uitgebreid met benodigde vaardigheden voor tweetalig onderwijs. Ik blijf continu betrokken bij de vorderingen in de pilot tweetalig primair onderwijs en volg de ontwikkeling van de kwaliteitskaders nauwgezet. Mocht die ontwikkeling stagneren zal ik met EP-Nuffic bezien welke stappen gewenst zijn.

De laatste vraag van de leden van de PvdA-fractie betreft de mogelijkheid om het percentage van de onderwijstijd, die in een vreemde taal gegeven mag worden, bij AMvB te wijzigen. In de schriftelijke inbreng is door de VVD gevraagd om deze AMvB ook aan de Eerste Kamer voor te leggen. De Staatssecretaris antwoordt hier op dat de Kamer «over een dergelijk besluit geïnformeerd (zal) worden.» Begrijpen de leden van de PvdA het goed dat dit betekent dat de AMvB niet zal worden voorgehangen?
Er is geen voorhangbepaling opgenomen in de WPO en WEC ten aanzien van de AMvB. Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomsten van de pilot tweetalig primair onderwijs en het eventuele voornemen om het percentage in de AMvB aan te passen. Het percentage in de AMvB zal alleen worden gewijzigd als uit het onderzoek blijkt dat een hoger percentage significant positieve effecten heeft op de ontwikkeling van de vreemde taal en geen significant negatieve effecten heeft op het Nederlands. Uw Kamer zal dus geïnformeerd worden voorafgaand aan de wijziging van de AMvB.

Inbreng van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie danken de regering voor de beantwoording van hun vragen in het voorlopig verslag. Zij hebben nog enige andere vragen. Deze richten zich vooral op het waarborgen van een voldoende niveau aan taalbeheersing door een docent die een vak doceert in het Engels, Frans of Duits zonder dat hij of zij een «native speaker» is.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering kan toelichten waarom niet gekozen is voor een systeem waarbij een bevoegdheid wordt vereist van de docent in het spreken van de vreemde taal waarin hij of zij doceert, is reeds hierboven beantwoord.

[6] Bij vroeg vreemdetalenonderwijs wordt vanaf jonge leeftijd (start tussen groep 1 en groep 4) een vreemde taal aangeboden.

Voorts vragen deze leden of er andere vakken zijn – in willekeurig welke vorm van primair of voortgezet onderwijs – waarin aan een docent geen wettelijke eisen worden gesteld voor het doceren ervan. Ook vragen zij hoe zij in het licht van het antwoord op de vorige vraag de afwezigheid van enige vorm van bevoegdheidseis voor het doceren in een vreemde taal moeten beoordelen in het onderwijs.
In het primair onderwijs worden aan leraren geen bijzondere eisen gesteld voor het leren van specifieke vakken, met uitzondering van bewegingsonderwijs. Er zijn bijvoorbeeld ook geen wettelijke eisen voor het minimale niveau van beheersing van de Nederlandse taal, of de Friese taal. Ook in het voortgezet onderwijs zijn er geen wettelijke eisen vastgesteld voor leerkrachten om hun vak in een andere taal te geven. Het is niet noodzakelijk gebleken om wettelijke eisen vast te stellen om kwalitatief goed tweetalig onderwijs te kunnen geven. De scholen voor voortgezet onderwijs hebben namelijk zelf kwaliteitskaders ontwikkeld, inclusief eisen aan de vaardigheden van leerkrachten. Dit wordt kracht bijgezet door een goed opererend netwerk van de meer dan honderd tweetalige scholen in Nederland.

Acht de regering het absoluut noodzakelijk dat tenminste het niveau ERK C1 wordt gehaald door een docent die in een vreemde taal doceert in het onderwijs waarom het in dit wetsvoorstel gaat? Of ziet de regering het zo dat het niveau daarboven uit dient te stijgen? Ook vragen de leden van de CDA-fractie zich af of het niet wenselijk is hierover eenduidig te zijn.
De regering acht het van groot belang dat leraren een vreemde taal in voldoende mate beheersen als zij in die taal lesgeven. De voorstudie bij de pilot tweetalig primair onderwijs toont ook aan dat dit belangrijk is. Tegelijkertijd blijkt dat goede algemene didactische vaardigheden meer invloed hebben op het uiteindelijke (taal)vaardigheidsniveau van leerlingen dan het aanstellen van moedertaalsprekers. De regering vindt het belangrijk dat het onderwijsveld zelf een kwaliteitsstandaard vaststelt, overeenkomstig met de systematiek in het voortgezet onderwijs, waarin de competenties en het taalbeheersingsniveau van een leerkracht in tweetalig primair onderwijs zijn opgenomen.

Op welke wijze houdt de inspectie toezicht op het niveau van het taalonderwijs en welk handvat heeft de inspectie hierbij, zo vragen deze leden.
De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) ziet op scholen die onderwijs in een andere taal aanbieden op dezelfde wijze toe als op scholen die dat niet doen en kijkt of de kwaliteit van het onderwijs op orde is. Er is en komt geen apart toezichtkader voor tweetalig primair onderwijs, zoals dat er evenmin is in het voortgezet onderwijs. Er zijn geen wettelijke verplichtingen ten aanzien van het niveau van het taalonderwijs – veronderstellende dat hierbij wordt uitgegaan van het beheersingsniveau van de leerkracht – en dus ziet de inspectie daar niet op toe.

Kan de regering inzicht geven in het niveau dat in tweetalig voortgezet onderwijs wordt gehanteerd voor onderwijs in een andere taal dan het Nederlands? Is dit eenvormig in het hele land?
In het voortgezet onderwijs zijn wettelijk geen eisen vastgesteld voor het taalvaardigheidsniveau van leerkrachten. Het onderwijsveld heeft zelf een landelijke kwaliteitsstandaard vastgesteld, waarin eisen aan leerkrachten zijn vastgelegd. In de kwaliteitsstandaard voor docenten in havo en vwo wordt bijvoorbeeld als minimaal niveau B2 genoemd.[7] Verder is er een competentieprofiel van de docent in tweetalig onderwijs vastgesteld. Als

---

[7] Europees Platform en Landelijk netwerk voor tweetalig onderwijs, Standaard tweetalig onderwijs havo/vwo.

scholen niet aan de kwaliteitsstandaard voldoen, mogen zij niet toetreden tot het netwerk van tweetalige scholen. De eisen zijn hiermee eenvormig in het hele land.

De regering stelt dat het «voor de hand ligt» dat een school die lessen aanbiedt in een vreemde taal ook onderwijs in die taal zelf aanbiedt. Waarom drukt de regering zich hier zo zwak en vaag uit?
De regering bedoelt hiermee te zeggen dat ze het vanzelfsprekend acht dat een school die lessen aanbiedt in een vreemde taal ook onderwijs in die taal zelf aanbiedt.
De leden van de CDA-fractie hebben uit de memorie van antwoord begrepen dat geen sprake is van stroomlijning van onderwijs in het voortgezet onderwijs in die taal waarin leerlingen onderwijs in andere vakken genoten hebben in het primair onderwijs. Dat betekent dus dat leerlingen met vrij sterk uiteenlopende taalkennis en -vaardigheid in een van de talen Engels, Frans of Duits het voortgezet onderwijs binnenkomen. Dit lijkt de leden van de CDA-fractie onwenselijk voor zowel leerlingen die in het primair onderwijs wél als voor leerlingen die geen onderwijs in een vreemde taal hebben genoten. Vanwaar de haast met het invoeren van dit wetsvoorstel voordat er verder is nagedacht over de aansluiting?
Er is een langdurig proces aan dit wetsvoorstel voorafgegaan. Van 2010 tot 2012 is een experiment uitgevoerd waarin scholen tot 15 procent van de onderwijstijd in het Engels of Duits hebben aangeboden. In het plan van aanpak voor Engels in het basisonderwijs is toegelicht dat de resultaten van dit experiment aanleiding vormden tot het voorliggende wetsvoorstel.[8] Daarnaast is er eind 2013 ook een voorstudie uitgevoerd voor de pilot tweetalig onderwijs, die de positieve resultaten die te behalen zijn met tweetalig onderwijs onderschrijft.[9] De regering ziet geen belemmeringen voor de invoering van dit wetsvoorstel. Een vijfjarige pilot tweetalig primair onderwijs wordt nu uitgevoerd om de effecten te onderzoeken van een hoger percentage onderwijstijd in een andere taal. De regering is het voorts met de leden van de CDA-fractie eens dat het van groot belang is dat het primair en voortgezet onderwijs goed op elkaar aansluiten, ongeacht de verschillen tussen scholen en in aanbod van vreemde talen. De regering erkent dat er ook nu grote verschillen zijn in het instroomniveau van leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Er zijn leerlingen die in groep 8 in totaal zeven uur Engels hebben gehad, tegenover leerlingen die vanaf groep 1 één uur per week Engelse les hebben gehad.[10] Dit is een van de knelpunten die zijn gesignaleerd in het plan van aanpak voor Engels in het basisonderwijs uit 2014.[11] In het kader van het traject Onderwijs 2032 wordt bezien of het wenselijk is om vergelijkbaar met taal en rekenen, ook voor het Engels meer helderheid te bieden over welke niveau aan de het eind van de basisschool wordt verwacht. Op deze manier zou kunnen worden geborgd dat leerlingen het niveau behalen dat nodig is goed mee te komen in het voortgezet onderwijs. Hierbij moet het belang van de leerling voorop staan. Bovendien moeten leerlingen uitdagend en inspirerend onderwijs krijgen. Mocht het traject Onderwijs 2032 aanleiding geven tot het invoeren van een basisniveau voor het Engels, dan betekent dit niet dat dit een eindniveau is waar maximaal naar gestreefd moet worden. Leerlingen die meer kunnen bereiken, moeten ook maximaal uitgedaagd kunnen worden

[8] Kamerstukken II 2012/13, 31 293, nr. 179.
[9] Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Utrecht, *Voorstudie pilot tweetalig primair onderwijs*, Groningen: 2014.
[10] Cito, *Balans van het Engels aan het einde van de basisschool 4. Uitkomsten van de vierde peiling in 2012*, Arnhem, 2013.
[11] Kamerstukken II 2012/13, 31 293, nr. 179.

om een hoger niveau te bereiken. Van belang is ook dat leerlingen een school vinden voor voortgezet onderwijs die bij hen past. Leerlingen die 15 procent van de onderwijstijd in een vreemde taal les hebben gehad, zullen naar verwachting veelal uitstromen naar een tweetalige school. Scholen kunnen in het onderwijskundig rapport de prestaties van leerlingen met betrekking tot de extra taal te vermelden. In de pilot tweetalig primair onderwijs tonen de deelnemende scholen ook aan dat ze contact onderhouden met voortgezet onderwijs scholen in de omgeving, om een goede overgang te waarborgen voor hun leerlingen.

De leden van de CDA-fractie hebben het antwoord van de regering op hun vragen over eventuele verhoging van de ouderbijdrage bij onderwijs in een vreemde taal zo gelezen dat de regering eenvoudig stelt dat dit tot de mogelijkheden behoort. Daarbij tekent de regering aan dat die bijdrage vrijwillig is. Acht de regering het gewenst dat van een dergelijke verhoging sprake is? Is de regering het met de leden van de CDA-fractie eens dat ouderbijdragen nu al voor menig ouder een struikelblok zijn en dat ouders desondanks vermijden om niet te betalen om dat niet toe te hoeven geven? Als de regering dit nieuw te introduceren onderwijs belangrijk vindt, waarom zou dit dan geïntroduceerd moeten worden via – mogelijke of waarschijnlijke – verhoging van de ouderbijdragen, zo vragen de leden van de CDA-fractie tot slot.
Dit wetsvoorstel beoogt ruimte te scheppen voor scholen die een deel van de onderwijstijd in een vreemde taal willen aanbieden. Dat vergt investeringen voor scholen die dit aanbieden bovenop het reguliere onderwijs. Net als alle andere extra activiteiten die een school aanbiedt, kan hiervoor de ouderbijdrage worden aangewend. Scholen zijn verplicht de hoogte van de ouderbijdrage te vermelden in de schoolgids, waardoor ouders vooraf weten hoe hoog deze bijdrage is. Tevens zijn scholen verplicht om helder te communiceren over de hoogte en de besteding van de ouderbijdrage en ouders te wijzen op het vrijwillige karakter ervan. Daarnaast moeten ouders in de medezeggenschapsraad instemmen met de hoogte en de bestemming van de ouderbijdragen. De regering stelt,

net als de Europese Unie, via EP-Nuffic (opstart)subsidies beschikbaar voor scholen die een vreemde voertaal invoeren, ter aanvulling op de lumpsumbekostiging.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker